

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

CINTHIA WEINGRILL

**EFICIÊNCIA ALFANDEGÁRIA E AEROPORTUÁRIA: ATENUANDO O ATRASO
NA CADEIA DE ABASTECIMENTO HUMANITÁRIA**

CURITIBA

2017

CINTHIA WEINGRILL

**EFICIÊNCIA ALFANDEGÁRIA E AEROPORTUÁRIA: ATENUANDO O ATRASO
NA CADEIA DE ABASTECIMENTO HUMANITÁRIA**

Artigo apresentado como requisito parcial
à conclusão do Curso da Especialização
MBA em Gestão Estratégica da
Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof. Dra. Claudia Monica
Ritossa

CURITIBA

2017

Eficiência alfandegária e aeroportuária: Atenuando o atraso na cadeia de abastecimento humanitária

Cinthia Weingrill

RESUMO

Um aeroporto é a principal infraestrutura para mover ajuda após um desastre natural. Quando um desastre ocorre, e um pedido de assistência internacional é recebido, um número cada vez maior de atores responde às necessidades da população afetada. Há muitas partes interessadas envolvidas e isso pode empurrar a capacidade do aeroporto ao máximo e colocar muita pressão sobre a administração e funcionários aduaneiros. Infelizmente, poucas administrações aduaneiras estão adequadamente preparadas para a possibilidade de que, um dia, recebam uma grande quantidade de vôos entrantes em um curto período de tempo. Além disso, o excesso de regulação leva a estrangulamentos burocráticos desnecessários, que retardam a entrada e distribuição de alívio. Os provedores de ajuda são frustrados por atrasos desnecessários e custos mais elevados, enquanto as administrações aduaneiras não preparadas sofrem inúmeras dores de cabeça administrativas. Esta pesquisa centra-se nas causas de atraso no movimento de materiais que salvam vidas através da Alfândega e as barreiras associadas. O artigo inclui um desenho abrangente de análise qualitativa da literatura e entrevistas com informantes e é acompanhado de um modelo de Dinâmica do Sistema. Depois de revisar as ineficiências do sistema descobertas, recomendações para o caminho a seguir são feitas.

Palavras-chave: Logística Humanitária. Organização Internacional. Alfândega. Barreira Aduaneira. Ajuda Internacional. Alívio Humanitário. Organização das Nações Unidas.

1 INTRODUÇÃO

A logística dos materiais que salvam vidas é de importância crítica na cadeia de abastecimento humanitária. De acordo com a World Customs Organization (2011, p. 3), a eficácia da assistência humanitária depende, em grande medida, da

velocidade com que pode ser fornecida e desempenha um papel importante na quantidade de vidas que podem ser salvas. Resposta humanitária precoce é fundamental para salvar vidas e meios de subsistência e garantir a provisão de serviços essenciais (2017, ECOSOC), se a resposta internacional não atinge as pessoas afetadas a tempo, vidas podem ser perdidas e o esforço tornado ineficaz.

Conflitos armados e mudanças de padrões climáticos são um risco crescente e continuam sendo um motor de necessidade humanitária. Os efeitos combinados de questões sociais e ambientais são condutores de crises prolongadas em muitos países e “resultaram em destruição generalizada, deslocamento de pessoas, além da quebra de lei e ordem” (UNITED NATIONS, 2015, p.1). Além disso, “a ausência de soluções políticas levou a desafios sociais e ambientais de grande alcance e recorrentes que não podem ser facilmente resolvidos por um único ator” (UNITED NATIONS, 2015, p.1).

A administração aduaneira é uma das primeiras entidades governamentais que organizações internacionais de ajuda humanitária encontram quando chegam ao país atingido pelo desastre, “todos os recursos internacionais recebidos, procedem para os processos de imigração e alfandegários independentemente do tipo de ponto de entrada (UNITED NATIONS, 2017, p.7). De acordo com pesquisa realizada pelo World Bank Group (2014, p. 13), reduzir os estrangulamentos das fronteiras não é apenas uma preocupação para a comunidade comercial, a comunidade humanitária também vê como objetivo necessário acelerar a prestação de assistência humanitária internacional. Além disso, em uma pesquisa de 2007 realizada pela International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), as questões aduaneiras estavam entre os obstáculos regulamentares mais citados, sobre questões legais na resposta internacional a desastres.

Este artigo tem como objetivo analisar as barreiras que causam o congestionamento e os atrasos de remessas de socorro em aeroportos, durante as respostas a desastres onde mecanismos de ajuda Internacional foram acionados, a fim de identificar quais soluções e ações preparatórias podem ser tomadas para melhorar as operações em pontos de entrada aduaneiros de aeroportos antes do próximo desastre. O trabalho aborda questões chave que causam ineficiência das operações de alívio em aeroportos membros da Airport Efficiency Focus Task Force, força-tarefa criada pelo Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA), em julho de 2017, fornece uma atualização sobre o

status atual e as próximas etapas do projeto iniciado pelo órgão para melhorar a eficiência das operações de socorro em aeroportos após uma catástrofe natural, e representa uma grande variedade de partes interessadas que operam ou usam a infraestrutura de aeroportos durante as operações de socorro.

A seguinte pergunta de pesquisa foi abordada: *Quais são os problemas e desafios mais comuns durante respostas pós-desastre?*

2 REVISÃO DA LITERATURA:

Assistência humanitária é uma extensão do desejo de ajudar por meio de uma mobilização sistemática de recursos (OCHA, 2014, p.4-5). A assistência humanitária internacional é prestada aos grupos populacionais com base em direitos e necessidades, em um esforço para salvar vidas e aliviar o sofrimento, e fornecida de acordo com um conjunto de princípios humanitários estabelecidos no século XIX, por Henri Dunant e aprovados pelas resoluções 46/182 (1991) e 58/114 (2004) da Assembleia Geral das Nações Unidas. A resolução 46/182 reafirma a responsabilidade primária dos Estados de prover assistência e proteção, além estabelecer a estrutura para a coordenação e a execução da ação humanitária internacional liderada pela ONU. “A assistência humanitária deve ser prestada de acordo com os princípios básicos que constituem os fundamentos fundamentais da ação humanitária” (UNITED NATIONS, 1991).

A assistência nunca é imposta a um estado, a menos que o Conselho de Segurança das Nações Unidas julgue necessário para preservar a paz e a segurança internacionais, a resolução esclarece que o Governo de cada Estado Membro é responsável por atender às necessidades de suas pessoas, inclusive solicitando assistência, se necessário. “Prestar assistência, sem a solicitação, ou aceitação formal do Estado pode ser considerado uma violação das convenções internacionais” (UNITED NATIONS, 1991). Consequentemente, toda a assistência humanitária internacional é conduzida em apoio e a pedido das autoridades nacionais.

Os atores humanitários são uma ampla gama de organizações, agências e redes interagências, que se combinam para permitir que a assistência humanitária internacional seja canalizada para os lugares e pessoas que precisam dela. As redes de atores humanitários internacionais incluem as agências da Organização

das Nações Unidas (ONU) e outras organizações internacionais, governos doadores, governos locais, agências de ajuda, empresas privadas de logística, organizações internacionais não-governamentais (ONGs), instituições militares, instituições governamentais locais e agências doadoras.

Reconhecendo o significado da depuração rápida desses bens, apoiando e contribuindo para os esforços feitos para ajudar vítimas de desastres e pobreza, o anexo específico J, capítulo 5 da Convenção de Kyoto (World Customs Organization 2011, p. 3) estabelece que a efetividade da assistência humanitária depende, em larga escala, da velocidade em que pode ser fornecida. É, portanto, imperativo que as administrações aduaneiras sejam tão facilitadoras quanto possível e estejam preparadas para liberar rapidamente bens que, como resultado de eventos catastróficos, sejam encaminhados como auxílios.

Os impactos humanos e econômicos dos desastres naturais estão aumentando. De acordo com WFP (2015), 1800 desastres foram registrados entre 2010 e 2014, afetaram 790 milhões de pessoas e resultaram em mortes de mais de 400 mil pessoas. Somente em 2010, mais de 297 mil pessoas foram mortas e 217 milhões de pessoas afetadas, dos quais o terremoto no Haiti representou as mortes de cerca de 220 mil pessoas, com 2,3 milhões de pessoas deixadas sem lar. Durante o grande tsunami que atingiu a Indonésia, em 26 de dezembro de 2004, houveram inúmeras reclamações sobre remessas de socorro embarcadas que nunca chegaram aos beneficiários. A maioria das queixas era que era uma resposta irresistível para uma administração aduaneira que tinha pouca capacidade. Um expedidor envolvido na resposta diagnosticou atrasos ou bens que nunca atingem os beneficiários, pois a quantidade de produtos não solicitados é enviada sem um destinatário local. O processamento dos bens não solicitados atrasou os bens que possuíam a documentação adequada com um destinatário local. (OCHA, 2014).

Além de mortes e populações feridas, os desastres causam danos significativos à infraestrutura, e muitas vezes interrompem e extinguem as comunicações, inibem o fluxo de informações, serviços, bens e finanças, faz com que fases imediatas de resposta e relevo extremamente desafiadoras para responder organizações (HUMANITARIAN NETWORKS AND PARTNERSHIP WEEK, 2017), isso torna as fases imediatas de resposta e alívio extremamente desafiadoras para organizações respondentes, particularmente para infraestrutura nacional e aeroportos.

De acordo com World Bank Group (2014, p. 14), os mesmos problemas que afetam o comércio diariamente, são ampliados em momentos de emergências humanitárias, onde a velocidade e a confiabilidade da entrega são tão críticas. A rápida implantação de alívio para as pessoas necessitadas, políticas de comércio internacional e a forma como são implementadas nas horas iniciais e dias após uma emergência humanitária, podem fazer uma enorme diferença para a eficácia da resposta humanitária - em muitos casos, a diferença entre a vida e a morte.

Além das Alfândegas, muitas agências governamentais, ministérios e agências desempenham um papel na aprovação ou controle da importação ou exportação de bens. Devido à falta de compartilhamento de informações entre essas agências, aqueles que trazem bens para um país podem ser obrigados a fornecer a mesma informação a diferentes agências governamentais (United Nations, 2017). Além de sufocar o fluxo de comércio comercial, obter autorização de várias agências e a falta de compartilhamento de informações também levou a atrasos na entrada de itens de socorro. Durante o recente surto de Ebola, por exemplo, as amostras de laboratório enviadas para uma instalação regional para diagnóstico foram atrasadas na fronteira até que as autoridades aduaneiras pudessem esclarecer de outras agências fronteiriças como deveriam ser tratadas. World Bank Group (2014, p. 23)

3 METODOLOGIA

De acordo com Cervo e Bervian (1996) uma pesquisa busca a solução de problemas de ordem técnica ou prática, por sistematizar um grande número de ocorrências gerando uma explicação sobre algum fato explorado ou ainda alguma hipótese a ser testada.

A pesquisa visa identificar as questões chave que originam ineficiência das operações de reposta humanitária e correlacionar às explicações causais mais acentuadas de atrasos aduaneiros, por meio de uma análise qualitativa de literatura e entrevistas com informantes acompanhado de um modelo de Dinâmica de Sistemas. O modelo consiste em um conjunto de ferramentas e métodos que tem por objetivo a análise e o estudo do funcionamento de sistemas que sofrem alterações ao longo do tempo.

Para a análise de literatura, foram revisadas pesquisas realizadas no campo da Logística Humanitária pós-desastre, documentos oficiais da ONU e relatórios de

parceiros da cadeia de abastecimento humanitária internacional. Já na coleta de dados, optou-se pela realização de entrevistas semiestruturadas, presenciais e por meio de telefone com autoridades aduaneiras responsáveis por liberação e registro de mercadorias, agentes privados de logística responsáveis pela priorização e organização de bens em países afetados e agências nacionais e internacionais de gerenciamento de desastres.

O grupo de entrevistados foi selecionado dentro do universo de participantes da cadeia de abastecimento humanitária de alívio, em aeroportos membros da Airport Efficiency Focus Task Force, contribuindo para o mapeamento do problema de pesquisa em questão. De setembro a dezembro de 2017, um total de 18 entrevistas foram realizadas, envolvendo 23 indivíduos representantes das organizações: Action Contre la Faim, Airports of Mauritius, Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), Bangladesh Air Force, UK Department for International Development (DFID), DP-DHL, Fuel Relief Fund IPA Consultants, JIH International, NetHope, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Swisteamleaders, UPS, US Joint e World Food Programme (WFP).

Os entrevistados foram convidados a fornecer informações sobre os principais desafios relacionados aos aeroportos nas primeiras horas após um desastre e identificar soluções acionáveis para melhorar sua eficiência. Para melhor entendimento de questões chave para a ocorrência de eficiência alfandegária e aeroportuária, informações qualitativas foram sistematicamente investigadas. Os dados coletados são predominantemente descritivos, sendo que material obtido nessas pesquisas é composto por descrições de acontecimentos, inclui transcrições de entrevistas e de depoimentos.

A avaliação dos dados contou também com o contato direto e prolongado do pesquisador com o ambiente e a situação que está sendo investigada. As variáveis dentro do sistema foram distribuídas em um Diagrama de Laços Causais por meio do estabelecimento de relacionamentos entre as variáveis envolvidas, permitindo associar possíveis causas, identificando a interferência ou correlação entre elas. Para Schaffernicht (2007), os Diagramas de Laços Causais revelam as interconexões óbvias e ocultas entre variáveis. A metodologia propõe o entendimento de um evento como uma mudança de comportamento, para determinar ineficiências dentro de um contexto de múltiplas não-linearidades (BURES, 2017).

Ao estudar as interações entre essas variáveis, as ineficiências podem ser mais facilmente identificadas, conforme apresentado na figura 1.

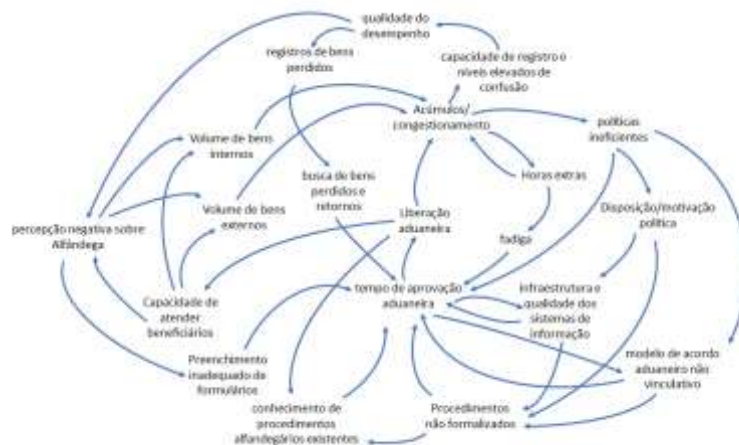


Figura 1: Diagrama de Laços Causais:

Após a assimilação dos gargalos de eficiência, conjuntamente com a análise prévia documental, foi possível identificar soluções que venham a melhorar a eficiência das operações de socorro em aeroportos após uma catástrofe natural e atenuar os atrasos na cadeia de abastecimento humanitária.

4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

As explicações unilaterais e causais das ineficiências aduaneiras que eram difíceis de entender como variáveis isoladas, na medida em que eram indicativas de um único sintoma de um problema muito maior, tornaram-se mais fáceis de racionalizar em um sistema não-linear e dinâmico porque eles estão inter-relacionados com outras causas. As variáveis críticas para investigação incluem os problemas e desafios mais comuns identificados por todos os entrevistados. Estes motivos coincidem com os identificados em estudos anteriores realizados pelo World Bank Group (2014), WCO/OCHA/IFRC (2012) e World Food Programme (2015).

Foi observado um agravamento nos problemas relacionados a processos de eficiência em aeroportos, em parte devido ao crescente número e variedade de interventores internacionais, provisão de bens de socorro inapropriados ou de baixa qualidade, documentação incompleta e procedimentos aduaneiros relaxados são fatores que adicionam ao problema. Consequentemente, em uma série de

catástrofes recentes, os Estados afetados não estavam suficientemente preparados para lidar com o fluxo de assistência internacional.

4.1 CONHECIMENTO DE PROCEDIMENTOS ALFANDEGÁRIOS EXISTENTES

Se procedimentos informais, ou não escritos são implementados sem uma comunicação adequada, organizações internacionais e atores humanitários não têm conhecimento dos protocolos necessários que devem seguir ao enviar uma remessa de alívio. Consequentemente, o tempo de aprovação aduaneira pode aumentar. Tais desafios coincidem com problemas identificados na revisão da literatura. Durante a Humanitarian Networks and Partnerships Week (2017), evento anual organizado pela ONU, as organizações humanitárias e as Administrações Aduaneiras deploraram a falta de compreensão dos mecanismos e protocolos uns dos outros. A falta de conhecimento de procedimentos também está relacionada a desafios encontrados pelo preenchimento inadequado de formulários.

Outro desafio para a conscientização das organizações internacionais sobre procedimentos aduaneiros depende de se as agências aduaneiras publicam ou atualizam regulamentos, e documentos necessários em seu website. Mesmo quando os procedimentos já foram publicados on-line, eles geralmente não indicam mudanças específicas nos procedimentos e protocolos para situações de emergência, ou os regulamentos de importação para remessas de socorro. Isso aumenta o tempo de aprovação das remessas que chegam por meio da Alfândega e, portanto, é uma ação de reforço no circuito que leva a maior atraso.

O relatório da OCHA (2014) destaca que mesmo que as autoridades aduaneiras não tenham implementado um conjunto específico de protocolos de emergência ou tenham aprovado legislação sobre desastres, as Organizações Internacionais e os governos que enviam materiais de alívio devem trabalhar com a capacidade local, em vez de tentar contorná-lo. É por meio da adesão à legislação e à política vigentes que os desafios e as ineficiências se tornam conhecidos e o argumento para a mudança tem suporte de evidência.

4.2 DISPOSIÇÃO POLÍTICA, MOTIVAÇÃO E PROCEDIMENTOS NÃO FORMALIZADOS

Procedimentos não escritos podem resultar da falta de motivação para escrever, implementar e disseminar procedimentos, ou ainda de uma falta de vontade política para mudar as leis de importação de remessas de ajuda humanitária para desastres. O Relatório *do Regional Seminar on the Role of Customs in Natural Disaster* de Santo Domingo, reforça que "a vontade política dos países é necessária para fazer mudanças na legislação existente para incorporar os princípios apresentados nos acordos internacionais" (WCO/ OCHA / IFRC, 2012, p. 12). Sendo que tempo de aprovação do processo aumenta, quando há mais procedimentos não escritos em prática. No Seminário *Role of Customs in Natural Disaster Relief*, em Bangkok, membros de ministérios e funcionários aduaneiros citaram dificuldades como a falta de Comunicação e coordenação entre as Alfândegas e a Autoridade Nacional de Gestão de Desastres (NDMA), o fato de que os procedimentos aduaneiros nem sempre estão em conformidade com as obrigações internacionais, e uma falta geral de cumprimento das regras e procedimentos relevantes (WCO, 2012, p.4). Esses mesmos desafios foram mencionados no seminário regional em Santo Domingo, onde os participantes enfatizaram "a falta de procedimentos especiais durante emergências, a falta de comunicação entre doadores e o governo e a falta de clareza e procedimentos em caso de desastres" (WCO / OCHA / IFRC, 2012, p. 4-5).

4.3 CONSIGNAÇÕES DE REMESSAS ADUANEIRAS

Quando as primeiras remessas de socorro são liberadas, o processo de compensação aduaneira também se torna mais claro, em termos de conhecimento da organização de protocolos adequados para o transporte para o país solicitante, no momento de uma catástrofe. A disseminação deste conhecimento entre os atores humanitários, portanto, diminui o tempo de aprovação aduaneira, porque há menos remessas de ajuda enviadas por novas organizações que desconhecem as políticas em vigor. Esta responsabilidade é executada pelo Logistics Cluster, mecanismo de coordenação para resposta de emergência que, após o desastre, publica as melhores práticas para importar para o país x para se espalhar para outras organizações parceiras e afiliadas.

4.4 INFRAESTRUTURA E QUALIDADE DOS SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

De acordo com os entrevistados, a qualidade da infraestrutura de um local tem uma correlação com o tempo de aprovação aduaneiro. O problema destacado pelos entrevistados se relaciona com o relatório da Humanitarian Networks and Partnership Week (2017), que acentua que automação do sistema de operação pode oferecer ganhos em eficiência e, conseqüentemente, reduzir atrasos aduaneiros; adicionalmente às considerações sobre infraestrutura, os equipamentos de Tecnologia da Informação (TI), os processos automatizados também afetam o tempo de aprovação aduaneira.

As operações logísticas em contexto humanitário são efetivas quando há uma infraestrutura adequada para lidar com a quantidade de mercadorias que entram pelas fronteiras do país afetado. Na mesma medida, a infraestrutura pode representar obstáculo para os processos aduaneiros, bem como incapacitar o processamento de remessas de socorro recebidas.

Deste modo, o módulo de software ASYCUDA da United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) está sendo implementado em mais de 90 países em desenvolvimento, para automatizar e simplificar a legislação nacional para importação. Por meio do sistema, a Alfândega é notificada da remessa de ajuda antes que ela chegue, podendo assim ser aprovada antecipadamente.

A necessidade de desenvolvimento de uma plataforma única também foi apontada no relatório da Humanitarian Networks and Partnership Week (2017). Acelerar as aprovações e minimizar as verificações pode ser conseguido melhorando e agilizando as comunicações com todos os ministérios envolvidos, bem como avançar os meios de comunicação atuais utilizados. Em uma única plataforma a troca de informações e avaliação de risco, onde as partes envolvidas podem se comunicar para solicitar, receber e coordenar a assistência humanitária, pode minimizar o tempo para verificar a documentação e obter aprovações do ministério afetará positivamente o atraso aduaneiro. Plataformas como Logcluster.org e Virtual OSOCC7 são recursos comumente utilizados por agentes de alívio humanitário, mas não se concentram nos problemas relacionados a aeroportos e órgãos aduaneiros. O estabelecimento de ferramentas que permitam

melhor compartilhamento de informações é essencial para facilitar a comunicação e a conscientização dos Estados membros para estarem atentos aos instrumentos disponíveis, como são usados e como podem melhorar a maneira como funcionam se adotados.

4.5 CONGESTIONAMENTO, FADIGA E HORAS EXTRAS

Uma dinâmica de reforço, que faz com que o processo de aprovação aduaneira delongue, é o atraso das remessas de socorro recebidas e os efeitos colateral nos funcionários aduaneiros locais. Tal resultado corrobora os estudos realizados pelo World Bank Group (2014) acerca questões de política comercial. O atraso, neste caso, é entendido como a quantidade de remessas de alívio que entram no ponto de entrada da aduana que aguardam o início do processo de aprovação aduaneira. Quando o tempo de espera cresce, as horas extras trabalhadas aumentam, logo o atraso diminui, causando o loop de equilíbrio. Contudo, quando os funcionários aduaneiros implementam essa ação corretiva, é causado um outro efeito, a fadiga, o que então reforça a ação inicial que inicialmente tentavam corrigir.

O número absoluto de mercadorias liberadas nas 24 horas após o desastre pode aumentar significativamente, no entanto, à medida que os funcionários ficam mais cansados, o processo de aprovação por remessa leva mais tempo. Isso significa que menos mercadorias são liberadas por semana durante o desastre, e os atrasos não são reduzidos tão rapidamente como quando as autoridades trabalham sem influência de fadiga.

4.6 MANUTENÇÃO DE REGISTROS

Com consideração pela responsabilidade da Alfândega para proteger a saúde e a segurança públicas através do controle das importações, a qualidade do desempenho aduaneiro será medida pelo número de bens seguros e não ilegais a serem despachados pela Alfândega e atingir com sucesso a população afetada, os usuários pretendidos ou beneficiários. Os entrevistados esclareceram que se houver um número pequeno de mercadorias em liberação aduaneira, por causa de um

longo tempo de aprovação e uma acumulação crescente, a manutenção dos registros torna-se complexa. Esse fato vem ao encontro UNDAC Field Handbook da ONU (2013) UNDAC Field Handbook 2013.

Quando há uma maior capacidade de registro e níveis elevados de confusão, a qualidade do desempenho diminui. Ainda, quando há menos bens recebidos, o número de consultas por perdidos ou atrasados aumenta. Consequentemente, os aumentos nas consultas resultam no aumento do tempo de resposta a remessas de ajuda. Isso se torna um comportamento de reforço, porque quando mais tempo é usado para responder por bens perdidos ou atrasados e o processo de manutenção de registros está sobrecarregado, o tempo de aprovação aduaneira aumenta.

4.7 PERCEPÇÃO NEGATIVA DE CORRUPÇÃO NA ALFÂNDEGA

A percepção negativa da atuação da Alfândega foi apontada como gargalo de eficiência por entrevistados, e também em estudo realizado anteriormente pelo World Food Programme (2015) sobre o papel da alfândega em respostas a emergências e desastres naturais. Ao passo que a percepção de qualidade de performance declina, a percepção negativa que organizações internacionais tem da Alfândega aumenta. Sem receber informações do porquê os bens foram atrasados, perdidos ou rejeitados durante o processo de aprovação aduaneira, as organizações assumem que houve corrupção no processo de liberação, o que reforça ainda mais a percepção negativa de eficiência alfandegária.

De acordo com o estudo do World Food Programme (2015), na ocorrência de percepção negativa no relacionamento com uma agência aduaneira, algumas organizações não enviam remessas de alívio como fazem para países onde a percepção negativa não existe. Seja conscientemente ou por circunstância, o envio de mercadorias sem a documentação adequada, ou nenhum destinatário local, aumentará o tempo necessário para que a Alfândega inspecione e aprove a remessa. Isso afetaria a percepção da Alfândega por essa organização, podendo gerar a noção de que os funcionários aduaneiros não trabalham corretamente quando, com toda a probabilidade, os bens poderiam ter sido rejeitados porque não havia um destinatário local, ou ainda estão aguardando em um armazém aduaneiro porque eles vieram sem a documentação adequada.

4.8 MODELO DE ACORDO ADUANEIRO NÃO VINCULATIVO

Um dos principais desafios para o sistema atual é a combinação entre a dificuldade em implementar leis de desastre, políticas eficientes e protocolos de emergência, e a falta de regulamentos que pertencem especificamente à remoção de itens de socorro após desastre. A questão vem de encontro a um fato destacado em relatório produzido em conjunto pelas organizações WCO/ OCHA /IFRC (2012, p.6), após as inundações de 2011 na Tailândia, onde as organizações não reconhecidas como organizações governamentais ou organizações públicas de caridade não estavam isentas de pagar direitos aduaneiros sobre os bens de socorro, descrevendo que o quadro atual na Tailândia não reconhece as remessas de socorro em caso de desastre como um tipo específico de remessa para acelerar os processos de desembaraço aduaneiro.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atrasos em pontos de entrada de fronteiras são problemas sintomáticos do sistema humanitário Internacional, suas implicações, portanto, devem ser explicadas além da capacidade de resposta de autoridades locais. A abordagem ampla do problema dos atrasos na alfândega, em sua totalidade e não apenas por ator individual, favorece a compreensão das variáveis dentro do sistema de ajuda humanitária internacional.

Infelizmente, poucas administrações aduaneiras estão adequadamente preparadas para responder eficientemente e cooperar com operações internacionais de alívio humanitário (UNITED NATIONS, 2017). Além disso, o excesso de regulamentação leva a estrangulamentos burocráticos desnecessários que retardam a entrada e distribuição de alívio. Ao reunir organizações e especialistas humanitários experientes com objetivos específicos, o projeto tem o potencial de produzir alguns resultados acionáveis que beneficiarão as operações de ajuda da comunidade humanitária.

Quando todas as partes interessadas intensificam a comunicação, as chances de estar na mesma página e encontrar uma resolução positiva para os difíceis desafios dos atrasos na alfândega nos esforços internacionais de resposta a

desastres melhoram. A adoção de soluções de curto, médio e longo prazo, ou combinação dessas recomendações pode ajudar a mitigar os atrasos na alfândega no momento do desastre, por propor quebra de padrões do sistema atual.

Desta forma, diversas organizações de ajuda humanitária concentram seus esforços de liberação aduaneira na negociação de normas por meio de relações estratégicas, mudança de legislação e assinatura de acordos. Neste contexto, o envio de bens de emergência depende de esforços para simplificar procedimentos, melhorar a capacitação, e automatizar sistemas de informação alfandegários. Tais ações corretivas podem criar laços de equilíbrio, podendo diminuir, travar ou mesmo reverter as dinâmicas de reforço que atuam no tempo de liberação dos embarques.

Em termos gerais, os seguintes comentários referem-se às considerações feitas sobre barreiras de entrada em uma área de desastre e, apontam para o fato de que muitos aspectos estão inter-relacionados para mitigar os atrasos, tais como as sugestões de melhoria abaixo.

5.1 ALOCAÇÃO E GERENCIAMENTO DE RECURSOS HUMANOS

Embora seja necessário que as instalações aduaneiras operarem em regime 24 horas durante uma catástrofe, os horários de trabalho precisam ser elaborados para equilibrar a carga de trabalho entre os trabalhadores, e garantir que não experimentem os efeitos da fadiga consequente de trabalho por muitas horas extras. No caso de impossibilidade de acomodar uma operação de período 24 horas, aumentar a quantidade de trabalhadores efetivos, acrescentando capacidade e consequente produtividade.

5.2 AUTOMATIZAÇÃO DO SISTEMA DE OPERAÇÃO

“A automação do sistema de operação pode oferecer ganhos em eficiência e, consequentemente, reduzir atrasos aduaneiros” (HUMANITARIAN NETWORKS AND PARTNERSHIP WEEK, 2017, p.2). O módulo de software ASYCUDA da United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) está sendo implementado em mais de 90 países em desenvolvimento, para automatizar e simplificar a legislação nacional para importação. Por meio do sistema, a Alfândega é notificada da remessa de ajuda antes que ela chegue, podendo assim ser

aprovada antecipadamente. Complementarmente, a OCHA iniciou recentemente uma iniciativa para se associar à equipe da UNCTAD, e criar uma ferramenta que servirá de módulo padrão no sistema de software para melhorar os processos de inspeção e facilitar a relação entre as entidades aduaneiras.

5.3 COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES, SIMPLIFICAÇÃO E FORMALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ESCRITOS

O estabelecimento de ferramentas que permitam melhor compartilhamento de informações é essencial para facilitar a comunicação e a conscientização dos Estados membros para estarem atentos aos instrumentos disponíveis e como funcionam, se adotados. Uma plataforma on-line única para troca de informações e avaliação de risco, onde as partes envolvidas podem se comunicar para solicitar, receber e coordenar a assistência humanitária, pode minimizar o tempo para verificar a documentação e obter aprovações.

Outra maneira de reduzir o tempo de aprovação é simplesmente exigir menos documentação. A realização de uma revisão dos documentos necessários para consolidar autorizações e selos e assinaturas necessárias, terá um efeito de equilíbrio na dinâmica de reforço. A simplificação de procedimentos escritos favorece a criação de capacidade das administrações aduaneiras locais, além de facilitar a introdução de Acordo Aduaneiro, que visa simplificar os procedimentos existentes, e fazer com que as remessas de socorro e o equipamento do pessoal de socorro sejam priorizados e isentos de impostos (UNITED NATIONS, 2017).

Mesmo que as autoridades aduaneiras não tenham implementado um conjunto específico de protocolos de emergência ou tenham aprovado legislação sobre desastres, as Organizações Internacionais e os governos que enviam materiais de alívio devem trabalhar com a capacidade local, em vez de tentar contorná-lo. É por meio da adesão à legislação e a política vigente que os desafios e as ineficiências se tornam conhecidos e o argumento para a mudança tem suporte de evidência.

REFERÊNCIAS

BURES, Vladmir. **A Method for Simplification of Complex Group Causal Loop Diagrams Based on Endogenisation**, Encapsulation and Order-Oriented Reduction,

CERVO, A.L., BERVIAN, P.A. **Metodologia científica**. 4.ed. São Paulo: Makron, 1996.

Faculty of Informatics and Management, University of Hradec Králové, 14 jul 2017. Disponível em: <www.mdpi.com/2079-8954/5/3/46/pdf>. Acesso em 21/11/2017.

HUMANITARIAN NETWORKS AND PARTNERSHIP WEEK, 8 fev, 2017, Genebra. **Airport Efficiency**, Genebra: Organizacao das Nacoes Unidas, 2017.

SCHAFFERNICHT, Martin. **Causality and diagrams for system dynamics**. Facultad de Ciencias Empresariales Universidad de Talca Talca, Chile, 2007.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **Automated System for Customs Data (ASYCUDA)**. Disponível em: <www.asycuda.org/>. Acesso em 14/01/2018.

UNITED NATIONS. **ECOSOC Special Meeting - Aftermath of recent hurricanes: Achieving a risk-informed and resilient 2030 Agenda**. Genebra: United Nations Economic and Social Council (ECOSOC), 24 out. 2017.

UNITED NATIONS. **Emergency Response Preparedness (ERP): Risk Analysis and Monitoring Minimum preparedness actions Advanced preparedness actions and Contingency Planning**. Genebra: Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), 24 out. 2014.

UNITED NATIONS. **Strengthening of the Coordination of Emergency Humanitarian Assistance of the United Nations**. General Assembly Economic and Social Council, 72º sessão, 13 abr. 2017.

UNITED NATIONS. **UN General Assembly Resolution 46/182 (1991)**. 78º Reunião Plenária, 19 dec. 1991.

UNITED NATIONS. **UNDAC Field Handbook 2013**. Genebra: United Nations Disaster Assessment and Coordination (UNDAC), 6 ed., 2013.

UNITED NATIONS. **USAR Coordination Manual**. Genebra: International Search and Rescue Advisory Group (INSARAG), 22 Aug 2017.

WORLD BANK GROUP (WBG). **Trade & Humanitarian Emergencies: a survey of trade policy issues affecting disaster response, recovery & reconstruction**. Genebra: 2014.

WORLD CUSTOMS ORGANIZATION (WCO). **Kyoto Convention**: Guidelines on Relief Consignments. Bruxelles: Anexo específico J, capítulo 5, Relief Consignments, 5 nov. 2011.

WORLD CUSTOMS ORGANIZATION/OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS/INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES (WCO/OCHA/IFRC). **Regional seminar on the role of Customs in natural disaster relief**, Santo Domingo Seminar Report, OCHA, Santo Domingo, 2012.

WORLD CUSTOMS ORGANIZATION/OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS/INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES (WCO/OCHA/IFRC). **Regional seminar on the role of Customs in natural disaster relief**. Bangkok Seminar Report, OCHA, Bangkok, 2012.

WORLD CUSTOMS ORGANIZATION/OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS/INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES (WCO/OCHA/IFRC). **Regional seminar on the role of Customs in natural disaster relief**: Seminar Report. Bangkok: 8-10 mai. 2012.

WORLD FOOD PROGRAMME (WFP). **Customs and humanitarian aid**: role of Customs. Roma: Logistics Cluster, 08 dec. 2015